

**RAPPORT SYNTHÈSE DU
FORUM NATIONAL SUR LA RÉFORME DU
SYSTÈME FISCAL DE LA RDC**

septembre 2017

L'équipe de l'ODEP a participé au Forum National sur la réforme du système fiscal de la RDC du 11 au 14 septembre 2017. Il a été organisé par le Gouvernement de la République Démocratique du Congo à l'hôtel Pullman de Kinshasa.

Plus de quatre cent participants venus du Gouvernement central, des provinces, des Entités Territoriales Décentralisées (ETD), du Secteur privé, de la Société Civile et des partenaires internationaux ont pris part à ces travaux, sous la conduite du Ministère des Finances.

Durant quatre jours, ces assises de haut niveau ont posé un diagnostic objectif sur les maux dont souffre le système fiscal congolais et rechercher les pistes de solution en vue de l'instauration d'une fiscalité souple, simple, compétitive ou attractive et à rendement élevé.

Du point de vue diagnostic, il s'agissait de dresser un état des lieux du système fiscal congolais pour en ressortir les forces et faiblesses, eu égard notamment : à sa structure et sa composition en matière d'impôts, droits de douanes et d'accises ainsi que de taxes, redevances et autres droits ; à l'évaluation des réformes récentes, notamment celle relative à l'instauration de la TVA ; ainsi qu'aux modalités de gestion administrative tenant compte de l'existence de trois Régies financières nationales, des Régies provinciales et de multiples intervenants en matière de taxes et redevances.

Du point de vue prospectif, le Forum avait examiné des solutions possibles tenant compte des critiques formulées et en raison des objectifs prédéfinis, relatifs entre autres à la simplification du système fiscal par l'unification de l'imposition des revenus et la réduction du nombre des taxes ; à l'instauration d'une fiscalité plus souple ou moins écrasante par la réduction des taux jugés prohibitifs ; à l'amélioration de la justice et l'équité fiscales par la suppression des diverses sources de distorsions fiscales ; ainsi qu'à la rationalisation des régimes fiscaux d'exception et l'amélioration des mécanismes de lutte contre l'évasion fiscale internationale.

Pour y parvenir, plusieurs thèmes avaient fait l'objet de débats entre les participants et les différents experts tant nationaux qu'internationaux invités à livrer leurs analyses et propositions dans de nombreux panels.

Parmi des sujets de débats thématiques proposés par le Comité de Pilotage technique de ce Forum, il convient de mentionner un état des lieux du Système fiscal congolais ; la mise en œuvre de la décentralisation fiscale en RDC ; la problématique de l'organisation des administrations fiscales ; la fiscalité Internationale, la compétitivité régionale, attractivité des investissements et la protection de l'industrie locale ; et enfin, la problématique du civisme fiscal et de l'éthique en RDC.

A travers la mise en commun des connaissances et des expériences des bonnes pratiques en matière fiscale, le Forum avait débouché sur des recommandations devant constituer les options fondamentales ou termes de référence des projets des lois à élaborer pour la

concrétisation de la réforme fiscale en République Démocratique du Congo. Voir en annexe.

Il convient de noter que l'organisation du Forum national sur la réforme du système fiscal de la RDC bénéficie d'un appui financier du Projet de renforcement de la redevabilité et de la gestion des Finances publiques, PROFIT-CONGO en sigle.

ANNEXE 1.

RECOMMANDATIONS EN RAPPORT AVEC L'ATELIER N° 1 SUR LES PERSPECTIVES EN MATIERE DE PRELEVEMENTS DES IMPOTS.

1.1. Constats

1.1.1 En ce qui concerne les règles de fonds

Les constats concernant les règles de fonds se résument de la manière suivante :

- **Sur le plan de l'imposition des revenus (fiscalité directe)**
 - la non déductibilité de certaines charges admises comptablement, en l'occurrence certaines provisions ;
 - imposition des revenus générés par les marchés publics à financement extérieur à l'impôt professionnel sur les prestations de services réalisées par les personnes non résidentes ;
 - déficit de la réglementation fiscale en matière de transformation et restructuration des entreprises ;
 - céduarité des impôts sur le revenu des personnes physiques ;
 - Impôt sur les Bénéfices et Profits de 14 % sur les prestations fournies par les personnes non résidentes à charge des entreprises bénéficiaires des marchés publics à financement extérieur ;
 - nombre de tranches revenus du barème progressif d'imposition jugé élevé (10) ;
 - taux d'imposition en matière d'impôt sur les bénéfices et profits jugé élevé par rapport à certains pays de la région (35 %) ;
 - non imposition des plus-values réalisées par les personnes physiques et les entreprises relevant du régime du forfait ;
 - non harmonisation de la définition de la PME.

- **Sur le plan de l'imposition de la dépense (fiscalité indirecte : TVA)**
 - unicité du taux en matière de TVA (16 %),
 - Absence d'un identifiant pour les assujettis à la TVA ;
 - non déductibilité de la TVA ayant grevé certains produits, principalement les produits pétroliers ;
 - imposition des opérations de transfert d'argent à l'impôt mobilier (Messagerie financière) ;
 - imposition à la TVA des biens et services consommés par l'Etat et ses démembrements ;

- Perte de change due au retard dans le remboursement des crédits TVA ;
- seuil d'assujettissement à la TVA de 80 millions de Francs congolais jugé élevés et favorisant le non assujettissement de beaucoup d'opérateurs économiques ;
- non remboursement des crédits TVA et /ou non respect des délais de remboursement

1.1.2 En ce qui concerne les procédures

- Non opérationnalisation des télés procédures
- pénalités de recouvrement jugées exorbitantes ;
- traitement du contentieux fiscal par les services à l'origine des impositions contestées, faisant d'eux juges et parties ;
- non cantonnement des fonds au strict nécessaire pour payer la créance fiscale, en cas d'avis à tiers détenteur ;
- saisies conservatoires non conformes aux dispositions du droit OHADA en la matière ;
- l'inexactitude des déclarations fiscales souscrites par la majorité des contribuables ;
- manque d'intégration entre le système d'immatriculation et le système de gestion des dossiers fiscaux ;
- insuffisance dans l'identification des contribuables potentiels ;
- insuffisance des mécanismes pour permettre l'amélioration des déclarations des contribuables ;
- retard dans le paiement des impôts ;
- insuffisance dans la gestion des arriérés des impôts (RAR) ;
- insuffisance de la coopération entre les administrations fiscales et douanières.

1.1.3 en ce qui concerne les exonérations fiscales

- Prolifération des régimes fiscaux d'exceptions avec un impact considérable sur les recettes budgétaires (exonérations, taux préférentiels) ;

1.1.4 En ce qui concerne la gestion du personnel

- absence d'une politique de rémunération encourageante ;
- immixtion des instances politiques dans le recrutement et les promotions des agents des impôts ;
- absence d'un plan de carrière pour les agents des impôts.

1.1.5 En ce qui concerne les structures administratives

- éloignement géographique de certains contribuables par rapport à leurs structures de gestion, cas de la Direction des Grandes Entreprises, mais aussi de certains Centres des Impôts à l'intérieur du pays ;
- absence d'une structure indépendante des services opérationnels pour le traitement du contentieux ;
- inefficacité des structures de gestion des risques ;

- absence des structures de contrôle indépendantes des services opérationnels.

1.2 Recommandations

Les constats faits ci-dessus ont conduit à la formulation des recommandations ci-après :

1.2.1 Du point de vue des règles de fond

- Admettre en déduction, sous certaines conditions, de provisions constituées par les entreprises en vue de faire face à des risques certains. Cette question devra être prise en charge dans le cadre de la prochaine loi portant instauration de l'impôt des sociétés ;
- **maintenir l'imposition** à l'impôt professionnel de 14% à charge des prestataires de services non résidents même dans le cas des marchés publics à financement extérieur, car il s'agit d'un produit faisant partie du bénéfice de l'entreprise ;
- l'enrichissement des dispositions existantes en la matière de restructuration des entreprises qui sont jugées laconiques et ce, dans le cadre de la prochaine loi portant institution de l'impôt des sociétés ;
- l'examen de la possibilité d'instituer un taux , réduit en matière de TVA, pour les produits de grande consommation, sous réserve de la limitation de leur liste par voie législative et du renforcement, par voie de l'informatisation, de la capacité de l'administration à gérer une TVA à plus d'un taux ;
- l'examen de la possibilité d'admettre une déductibilité partielle de la TVA ayant grevé certains produits, jusque là exclus du droit à déduction, en l'occurrence les produits pétroliers ;
- maintien de l'imposition à l'impôt mobilier de la redevance payée pour l'utilisation du logiciel par les messageries financières ;
- le respect strict des délais en matière de remboursement des crédits TVA. Pour les crédits antérieurs, une solution devra être envisagée dans le cadre d'une concertation entre les entreprises concernées et l'Etat.
- l'institution d'un impôt global sur les revenus des personnes physiques qui tiendra compte de tous les revenus réalisés par les personnes physiques qui échappent actuellement à l'impôt ;
- le strict respect des dispositions légales en matière des exonérations ;
- l'intégration dans le Code Général des Impôt de toutes les incitations fiscales et définir les critères clairs d'admissibilité ;
- rationaliser les dépenses fiscales notamment en limitant leur champ au strict nécessaire et en anticipant sur leurs impacts réels sur l'économie nationale ;
- de renforcer le régime des sanctions à l'endroit des experts comptables en cas de certification des faux états financiers ;
- Intégrer dans la législation une obligation à charge du CPCC de communiquer aux administrations fiscales ses rapports d'analyse des états financiers lui fourni par les entreprises ;
- la formulation d'une politique de rémunération encourageante pour les agents ;
- l'alignement de la définition fiscale de la PME sur celle consacrée par le droit comptable OHADA ;

- la réduction de nombre de tranche du barème progressif d'imposition de 10 à 4 ;
- La requalification de l'impôt sur les bénéfices et profits sur les prestations de services réalisées par les non résidents en un impôt exceptionnel sur les prestations assurées par les non résidents et l'exonération à cet impôt de certaines prestations, notamment celles liées à la formation professionnelle.
- la réduction du taux de l'impôt sur les bénéfices et profits de 35 à 30 % ;
- l'examen de la possibilité d'introduire dans la législation les exonérations en ce qui concerne le secteur agricole ;
- le maintien de l'impôt minimum de 1 % en cas de perte et de considérer le montant y relatif comme une perte reportable en cas de résultats déficitaires certifiés par l'administration ;
- la distinction entre le seuil d'assujettissement et le seuil de gestion des différents services opérationnels de manière à permettre la gestion de la TVA par les Centres d'Impôts Synthétiques ;
- l'institution de la procédure d'achat en franchise pour les acquisitions locales de certaines entreprises dans la phase d'implantation, en vue de diminuer le niveau des crédits de TVA remboursable au profit des entreprises réalisant des investissements lourds ;
- envisager la possibilité de compenser les crédits de TVA en faveur des assujettis et les autres créances fiscales à leur charge.

1.2.2 Du point de vue des règles des procédures

De ce point de vue, les participants formulent les recommandations ci-après :

- Opérationnalisation des téléprocédures ;
- intensifier l'exercice du contrôle sur pièces et des contrôles ponctuels en vue de déceler les risques réels que présentent les différentes déclarations souscrites par les contribuables ;
- d'exercer le contrôle sur place sur base des analyses des risques réalisées préalablement ;
- la Baisse du taux de pénalités de recouvrement de 4 à 2 % par mois de retard ;
- l'institution des sanctions positives et négatives pour les agents des Régies Financières ;
- la suppression de la condition de constitution de caution et maintien de 10 % du sursis payé à la phase administrative comme condition de recevabilité à la phase juridictionnelle
- le traitement du contentieux fiscal par un service autre que celui à la base du litige ;
- l'introduction de la pratique de cantonnement des fonds à la hauteur du montant réclamé en cas d'avis à tiers détenteurs ;
- la pratique de la saisie conservatoire conformément au droit OHADA ;
- l'examen de la possibilité technique d'intégrer un indice TVA dans la structure du numéro impôt.

1.2.3 Du point de vue des structures administratives

Les recommandations formulées sur ce point se résument de la manière suivante :

- adapter les structures administratives de manière rapprocher géographiquement chaque contribuable du service chargé de sa gestion ;
- créer des structures dédiées au traitement du contentieux fiscal indépendante des services opérationnels qui sont à la base des impositions contestées ;
- mettre en place des véritables structures de gestion du risque ;
- absence des structures de contrôle indépendantes des services opérationnels ;
- intégrer le système d'immatriculation des contribuables et le système de gestion des dossiers fiscaux ;
- mettre en œuvre un mécanisme pour identifier les contribuables potentiels ;
- améliorer le système de recueil des informations à caractère fiscal en vue d'améliorer déclarations des contribuables.

RECOMMANDATIONS EN RAPPORT AVEC LES TRAVAUX SUR LES PERSPECTIVES EN MATIERE DES DROITS DE DOUANE ET D'ACCISES

- Moduler les taux en fonction de la nature des produits dans le cadre de la revisitations des dispositions sur la TVA
- Réviser à la baisse les taux des droits d'accises dans le cadre des travaux de révision du code en cours en élargissant la commission au milieu d'affaires
- Augmenter le taux sur les produits les plus nocifs;
- Réduire la liste des produits soumis aux droits d'accises en élaguant de la liste les produits qui ne répondent pas à l'objectif de protection des consommateurs
- Consolider toutes les exonérations dans le régime général en y prévoyant les mesures incitatives relatives aux régimes particuliers (Pour la Douane les exonérations sans base légale n'existent pas)
- Consolider toutes les exonérations dans le régime général et interdire toutes les exonérations sans base légale (SECTEUR PRIVE)
- Application généralisée du droit commun sous réserve des renforcements des capacités de la douane pour la construction des plateformes logistiques au niveau de toutes les frontières
- Supprimer immédiatement toutes les perceptions non justifiées aux frontières
- Examiner l'opportunité du maintien de certaines perceptions connexes sans contrepartie (au regard de la réalité des services rendus)
- Consolider toutes les autres perceptions à l'importation en un paiement unique

- Maintenir la valeur CIF comme base de calcul des amendes transactionnelles pour les infractions douanières
- Revoir les modalités de calcul des pénalités pour absence de contrôle avant embarquement des marchandises pour les limiter aux redevances des services utilisateurs (commerce extérieur)
- Consolider toutes les exonérations dans le régime général et interdire toutes les exonérations sans base légale (SECTEUR PRIVE)
- Consolider toutes les exonérations dans le régime général en y prévoyant les mesures incitatives relatives aux régimes particuliers (Pour la Douane les exonérations sans base légale n'existent pas)
- Réduire le taux des droits d'accises dans le cadre de la Commission de revisitations du Code des Accises en cours en associant le milieu d'affaires
- Revenir à l'application des dispositions du code minier
- Renforcer l'encadrement et la professionnalisation des services
- Sécuriser et rationaliser le système informatique en mettant en contribution le secteur privé pour les informations visant à améliorer le système
- Consolider toutes les exonérations dans le régime général et interdire toutes les exonérations sans base légale (SECTEUR PRIVE)
- Pour la Douane les exonérations sans base légale n'existent pas. Consolider toutes les exonérations dans le régime général en y prévoyant les mesures incitatives relatives aux régimes particuliers
- Améliorer la gestion de risques et la lutte contre la fraude secteur privé pour les informations visant à améliorer le système
- S'en tenant aux 4 services autorisés et assainir l'environnement de travail aux frontières

**RECOMMANDATIONS EN RAPPORT AVEC L'ATELIER N°3
« PERSPECTIVES EN MATIERE DE PRELEVEMENTS DES DROITS, TAXES
ET REDEVANCES » (POUVOIR CENTRAL, PROVINCES ET ETD)**

- Revisiter les nomenclatures des actes générateurs des recettes non fiscales du Pouvoir Central, des Provinces et des ETD
- *Soumettre au Parlement les projets des lois fixant la nomenclature du Pouvoir central, des provinces et ETD avant la fin de la session de septembre 2017 ;*
- Redimensionner la présentation de la nomenclature ;
- *Moduler les taux de certaines amendes transactionnelles ;*
- Produire le profil des taxes à payer par secteur (droit à payer, fait générateur, matière taxable, périodicité de paiement, procédures et compétences de contrôle) ;

- *Associer les services d'assiette dans la revisitation des nomenclatures (Pouvoir Central, Provinces et ETD), pour les actes réputés redondants ;*
- *Tenir compte des travaux réalisés à Matadi sur la revisitation des nomenclatures, qui devraient être enrichis par les analyses actuelles (Ordonnances-lois 13/001 et 13/002).*
- Supprimer les *perceptions illégales* sans soubassement légal
- Recentrer les prestations de l'ONC uniquement sur le café
- Intégrer les frais d'obtention de certificat de qualité et d'origine international dans le 0,25 % FOB
- Modifier les dispositions de la Loi n° 011/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture
- Diminuer de moitié les *taux des redevances* liées aux ressources en numérotation
- Concertation en cours entre parties prenantes
- Supprimer la taxe de transformation des immeubles
- Limiter la perception de la taxe à la décoration

- Limitation de la TI et de la TRA aux seuls exploitants des installations classées
- Limiter la taxe aux entreprises qui stockent pour usage commercial
- Revisiter les différents régimes fiscaux dans le but de rétablir la cohérence dans la politique fiscale
- Signature d'accords étatiques d'échange de renseignements fiscaux avec les pays où sont implantées « les sociétés mères » dont les filiales se retrouvent en République Démocratique du Congo
- Procéder à la signature et mettre en application des conventions avec des pays limitrophes ainsi que des protocoles entre administrations fiscales
- Rationaliser les taux des impôts, droits, taxes et redevances
- Informatiser le circuit de la perception des recettes
- Interconnecter les services et autres intervenants
- *Accorder les exonérations, non seulement en tenant compte des lois et des prévisions budgétaires, mais aussi des objectifs de croissance et de développement ;*
- *Assurer un suivi permanent des bénéficiaires de régimes d'exception et évaluer régulièrement les dépenses fiscales qui en découlent ;*
- *Appliquer les sanctions le cas échéant.*
- Mettre en cohérence le système fiscal avec les politiques économique, financière et budgétaire
- Mettre en place une déclaration unique pour le paiement des recettes non fiscales, par secteur d'activité
- Baisse du taux de pénalité de recouvrement, suppression de la prime d'aviseur et

reversement de l'intégralité des pénalités au compte général du Trésor

- Renforcer les capacités des régies financières et des dispositifs de contrôle
- Renforcer l'impératif de l'observation du Décret dans les villes ou localités pourvues du système bancaire et systématiser la sanction à l'endroit de contrevenants (ESSOR)
- Revisiter les conditions de l'article 2 en intégrant d'autres intervenants : Caritas, Sociétés de télécommunications et les microfinances (ESSOR)
- Fixer et délimiter les compétences territoriales et/ou matérielles (taxes, droits et redevances)

RECOMMANDATIONS EN RAPPORT AVEC L'ATELIER 4 : ORGANISATION DES ADMINISTRATIONS FISCALES ET DECENTRALISATION FISCALE

- Mise en place d'un comité technique chargé d'examiner la faisabilité et les modalités du processus de fusion des administrations fiscales au niveau du pouvoir central
- Examiner la possibilité de création du guichet unique des Directions provinciales des régies financières nationales dans le respect des compétences de la future Direction Générale de Comptabilité Publique et du Trésor « DGCPT ».
- La question n'appelle pas débat: Respecter strictement les dispositions de la libre administration des provinces
- Améliorer les modalités de collaboration entre les régies provinciales et les ETDs.
- A approfondir après identification des impôts et taxes concernés relevant de la compétence concurrente.
- Accélérer le processus d'informatisation
- Standardisation de la déclaration pour la perception
- Procéder à l'identification et au recensement des opérateurs évoluant dans l'informel pour leur prise en charge dans le secteur formel.

POUR L'EQUIPE DE L'ODEP
Jacques KATCHELEWA
Chargé de Programmes